

## HET REGRESRECHT VAN DE SOCIALE VERZEKERAAR

mr A.R. Bloembergen

### I. Inleiding

Wat mij betreft is het allemaal in de zestiger jaren begonnen. Toen heb ik in mijn dissertatie Schadevergoeding bij onrechtmatige daad, Utrecht 1965, nrs. 250-256, de stelling verdedigd dat de regresrechten van de sociale verzekerders (waaronder ik toen ook de volksverzekeringen begreep) behoorden te worden afgeschaft.

Met mijn pleidooi heb ik aanvankelijk veel succes gehad. Niet alleen kreeg ik in de doctrine bijval, o.m. van een geharnast verdediger van de belangen van verzekerders als H.A. Bongers (Preadvies NJV 1967, blz. 220 e.v.), maar ook kreeg ik gehoor bij de wetgever. In een ontwerp voor een Algemene Wet Zware Geneeskundige Risico's - uiteindelijk werd dit de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten - was aanvankelijk een verhaalsrecht opgenomen, maar na een boutade mijnerzijds in het Sociaal Maandblad Arbeid (SMA 1966, blz. 328) deelt Minister Veldkamp in zijn Memorie van Antwoord (Tweede Kamer, zitting 1965-1966, 8457, nr. 4, blz. 16) mede dat hij door mijn argumentatie is overtuigd en dat hij het verhaalsrecht alsnog schrapt. In de nadien tot stand gekomen Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AWW) is deze lijn doorgetrokken en is evenmin een verhaalsrecht opgenomen.

Aldus ontstond er een in mijn ogen moeilijk verklaarbare discrepantie tussen enerzijds de volksverzekeringen zonder verhaalsrecht en anderzijds de sociale verzekeringen (met name Ziektewet, WAO en Ziekenfondswet) met een verhaalsrecht. Deze situatie is tot op de dag van vandaag bestendigd. Helaas ontbreekt mij nu de tijd en ruimte om op de volksverzekeringen en daarmee op de discrepantie in te gaan.

Het nieuwe BW continueert in beginsel de bestaande situatie, maar het vijfde gedeelte van de Invoeringswet beoogt een belangrijke noviteit te brengen. Voorgesteld wordt aan titel 6.3 toe te voegen een nieuwe afdeling 5, met het opschrift Tijdelijke regeling verhaalsrechten, waarin in één artikel 6.3.5.1 - kort gezegd - de verhaalsrechten worden bevroren op het huidige peil. Of in andere woorden: het

voorstel brengt mede dat de sociale verzekeraars (en de overheid op grond van de Verhaalswet Ongevallen Ambtenaren, VOA) geen beroep kunnen doen op de risicoaansprakelijkheden die het nieuwe BW introduceert.

Op zichzelf past dit in mijn straatje, want het voorstel leidt ertoe dat de regresrechten in ieder geval niet verder worden uitgezet. Maar ik blijf ontevreden, want het voorstel brengt mede dat de afschaffing van de regresrechten achter de horizon verdwijnt. Toen dit in het najaar van 1985 goed tot mij doordrong en de mondelinge behandeling van dit gedeelte van de Invoeringswet op handen leek te zijn, heb ik iets gedaan wat ik tevoren nog nooit had gedaan en wat ik waarschijnlijk nooit meer zal doen: ik heb mij in een adres tot de Tweede Kamer gericht teneinde aandacht te vragen voor de afschaffing van de regresrechten. Vervolgens is in het Eindverslag van 14 januari 1986 (vergaderjaar 1985-1986, 17541, nr. 10, blz. 8 e.v.) ampel aandacht besteed aan dit adres, waarop de Minister - alias Regeringscommissaris Snijders - reageert in de Nota naar aanleiding van het eindverslag van 27 januari 1986 (nr. 11, blz. 11 e.v.). Daarna is er tot het tijdstip waarop ik deze regels schrijf (eind december 1986) mede door de perikelen met het nieuwe BW niets meer gebeurd, behoudens de indiening van een hierna onder IV, 9 te bespreken amendement.

De redactie van het BW-krant jaarboek heeft mij gevraagd of zij mijn adres mocht publiceren. Ik heb daarin toegestemd onder voorwaarde dat ik een naschrift zou mogen schrijven bij de ministeriële Nota, hetgeen is aanvaard. Voorts leek het tot goed begrip van mijn naschrift wenselijk het belangrijkste stuk van de Nota (met een mijnerzijds toegevoegde nummering) over te nemen. En zo treft de lezer hier achtereenvolgens aan:

II. Adres;

III. Nota naar aanleiding van het eindverslag ad artikel 6.3.5.1, nr. 1 en 2;

IV. Mijn naschrift, getiteld Het einde van het verhaal.

Ter afsluiting van deze inleiding nog één opmerking. In mijn Adres en ook in de Nota wordt ook gesproken over de met de afschaffing van de regresrechten enigszins samenhangende voorstellen van de Studiegroep Verkeersaansprakelijkheid, die nu door de Minister in de diepvrieskist zijn gezet. Deze voorstellen laat ik nu rusten, niet

omdat dat gedeelte van de Nota niet van misvattingen blijf zou geven, maar opnieuw omdat tijd en ruimte mij nu ontbreken om ook dit te bespreken.

## II. Adres

*Aan de vaste Commissie voor  
justitie van de Tweede Kamer*

*Betreft: Memorie van antwoord Invoeringswet  
Boeken 3, 5 en 6 van het nieuw Burgerlijk Wetboek (vijfde gedeelte).*

1. Hierbij vraag ik uw aandacht voor enige kanttekeningen bij de memorie van antwoord op artikel 6.3.5.1 (vergaderjaar 1984-1985, 17541, nr. 8), waar wordt gesproken over de regresrechten van sociale verzekeraars en in samenhang daarmee over de voorstellen van de studiegroep Verkeersaansprakelijkheid.

Ik meen met enig gezag over deze onderwerpen te kunnen spreken, omdat ik mij daarmee de afgelopen twintig jaar intensief heb bezig gehouden, waarvan een groot aantal publicaties getuigenis aflegt.

Hoewel de literatuur over beide onderwerpen zeer omvangrijk is, zal ik - gezien de u en mij toegemeten tijd - de grootst mogelijke korthed betrachten. Met name zal ik mij van theoretische bespiegelingen onthouden.

2. Misschien is het goed eerst in herinnering te roepen waarom afschaffing van de regresrechten van sociale verzekeraars (daaronder begrepen dat van de overheid op grond van de Verhaalswet Ongevalen Ambtenaren) uitermate wenselijk is.

In feite wordt het regres niet uitgeoefend tegen de aansprakelijke persoon zelf, maar tegen diens aansprakelijkheidsverzekeraar. Het is dus een gebeuren tussen organisaties - enerzijds het orgaan van de sociale verzekering en anderzijds de aansprakelijkheidsverzekeraar -, maar wel op basis van een individueel geval in dier voege dat per ongeval hetzij in hetzij buiten rechte regres wordt genomen.

Nu behoeft het weinig betoog dat deze individuele wijze van schadeafwikkeling uitermate kostbaar is (en bovendien onnodig nu het

toch om organisaties gaat). De perceptiekosten van de sociale verzekeraar kan men waarschijnlijk stellen op 10 à 20 percent van het verhaalde bedrag. Aan de kant van de aansprakelijkheidsverzekeraar bedragen de kosten (inclusief winstonslag) over het algemeen 35 à 45 percent van het bedrag dat hij als premie van zijn verzekerde ontvangt. Dit betekent ruwweg dat als de sociale verzekeraar netto f 850,-- ontvangt (bruto f 1.000,-- ) hiervoor door het collectief van potentiële schadeveroorzakers f 1.800,-- premie is betaald. Dit lijkt op zichzelf al prohibitief, maar daarbij komen nog de maatschappelijke kosten die bepaald niet te verwaarlozen zijn. Zo is bekend dat het bij ongeveer tweederde van de vaak ingewikkelde procedures over persoonschade om regresacties van sociale verzekeraars gaat, procedures die een extra belasting voor het rechterlijk apparaat opleveren.

Daar komt nog bij dat het hele regres goeddeels een vestzakbroekzak operatie is, want wie brengen de premies voor de aansprakelijkheidsverzekeringen op? Nu het regres meestal verkeersongevallen betreft worden de premies grotendeels opgebracht door het gemotoriseerde verkeer, derhalve door bedrijven en particuliere bezitters van motorvoertuigen, dus - nu het bezit van motorvoertuigen zo gespreid is - door het overgrote deel van het Nederlandse volk. En wie profiteren van het regres? Degenen die de premies voor de sociale verzekeringen opbrengen, derhalve werkgevers en werknemers, dus opnieuw het overgrote deel van het Nederlandse volk. Kortom, het regres zoals het thans is en zoals het bestendigd dreigt te worden in afdeling 6.3.5, is een uitermate kostbare en nutteloze vestzakbroekzak operatie.

3. Reeds twintig jaar geleden ben ik voornamelijk op deze economische gronden tot de slotsom gekomen dat de regresrechten moeten worden afgeschaft. Dat het nog niet daarvan is gekomen, kan ik alleen maar verklaren uit de wet van de traagheid en uit de omstandigheid dat de hoofdrospelers in het regressysteem - die waarschijnlijk ook ruimschoots vertegenwoordigd waren in de werkgroep die hier de Minister van Justitie heeft geadviseerd - belang hebben bij behoud van dit systeem. Wat betreft de sociale verzekeraars lijkt dat evident (al zou men kunnen betogen dat zij de eigen belangen te beperkt zien); ik kom er hierna op terug. Wat betreft de aansprakelijkheidsverzekeraars ligt het minder voor de hand, maar wordt het eigen belang bij enig doordenken ook zichtbaar.

De bedragen die de aansprakelijkheidsverzekeraars op grond van de regresrechten betalen, berekenen zij door in hun premies. Aldus vergroten deze bedragen hun omzet en zij kunnen hun winstopslag over deze vergrote omzet berekenen; verder maken zij rentewinst over deze bedragen (die veel eerder als premie binnenkomen dan zij worden uitbetaald).

Het komt er dus op neer dat de maatschappelijke instituties die binnen het verhaalssysteem opereren op grond van de eigen belangen niet voor afschaffing zijn, terwijl die afschaffing vanuit het algemeen belang gezien, gelet op de hoge en eigenlijk nutteloze kosten, in hoge mate wenselijk is. In zo'n situatie lijkt het mij bij uitstek de taak van het parlement om in het algemeen belang in zo'n systeem zonder ingebouwde remmen in te grijpen.

4. In de memorie van antwoord (blz. 60/61) wordt gesteld dat een belangrijke oorzaak dat het nog niet tot een oplossing van het probleem van de verbaalsrechten is gekomen, hierin is gelegen dat deze rechten "nu eenmaal tot een niet onbelangrijke geldstroom hebben geleid, waarop de praktijk van bijv. de financiering van de sociale verzekering is afgestemd en die zich derhalve niet zonder aanvaardbare vervangende voorzieningen laat beëindigen", waarbij dan in een noot wordt verteld dat er in 1983 in totaal ongeveer honderdmiljoen gulden is verhaald.

Hierbij past direct al de kanttekening dat honderdmiljoen veel lijkt, maar het niet is als men het afzet tegen de miljardenomzet van de sociale verzekeraars. Ik neem als voorbeeld de ziekenfondsen (voor de andere regresrechten is een overeenkomstig verhaal te houden). Deze hebben blijkens genoemde noot in 1983 voor veertig miljoen verhaald. Maar hun premie-ontvangsten bedroegen in 1983 ongeveer 13 miljard (Bron: statistisch zakboek 1985, tabel V, 30). Het verhaalde bedrag bedroeg derhalve drie promille van de premie-ontvangsten (die ongeveer tien percent van het premieplichtig loon bedragen). Een premieverhoging van drie promille (eigenlijk nog 10 à 20 percent minder, want de perceptiekosten vallen weg) zou dus voldoende zijn om het wegvallen van de verhaalsrechten op te vangen. En drie promille betekent bij een premieplichtig jaarloon van f 30.000,-- een `tientje per jaar voor werkgever en werknemer tezamen!

Ik begrijp niet en heb ook eigenlijk nooit argumenten gehoord waarom een dergelijke luttele premieverhoging niet mogelijk zou zijn, waarbij te bedenken valt dat de premies toch al van jaar tot jaar worden bijgesteld. Bovendien brengt het hiervoor onder 2 gezegde mede dat tegenover deze premieverhoging een veel grotere premieverlaging van de aansprakelijkheidsverzekeraars zou kunnen staan. Per saldo zou er dus voor het overgrote deel van de bedrijven en particulieren een voordeel kunnen ontstaan.

5. Ik ga er nu even veronderstellenderwijze vanuit dat het onder 3 gestelde om welke reden dan ook vooralsnog niet te realiseren is en dat de sociale verzekeraars vergoedingen moeten ontvangen van de (verzekeraars van de) schadeveroorzakers. Zoals gezegd gebeurt dat nu per individueel ongeval en juist dat maakt het regres zo kostbaar.

Het zou naar mijn mening mogelijk zijn dit regres - in ieder geval voor zover het gaat om verkeersongevallen - te collectivieren. Dit zou wat betreft het gemotoriseerde verkeer - veruit de grootste groep schadeveroorzakers - kunnen door de aansprakelijkheidsverzekeraars van motorrijtuigen op jaarbasis te laten afrekenen met de sociale verzekeraars en wel in dier voege dat deze aansprakelijkheidsverzekeraars jaarlijks een bedrag, dat berekend wordt op basis van het aantal en aard van de door hen verzekerde motorrijtuigen, bijdragen aan de fondsen waaruit de sociale verzekeringen worden gefinancierd. Hier zou art. 24 Wet Aansprakelijkheidsverzekering Motorrijtuigen model kunnen staan, waarin een stortingsplicht ten behoeve van het Waarborgfonds Motorverkeer is voorzien. Een soortgelijk resultaat zou bereikt kunnen worden door invoering van een heffing voor dit doel in aansluiting op de motorrijtuigenbelasting en/of op de accijns op motorbrandstof. Art. 132 van de Wet op de geluidshinder en de daarop gebaseerde uitvoeringsmaatregelen zouden bij deze aanpak model kunnen staan. Het behoeft geen betoog dat zowel bij de ene als bij de andere aanpak tegenover de lastenverzwaring als gevolg van evenbedoelde maatregelen weer een grotere premieverlaging van de aansprakelijkheidsverzekeraars kan staan.

Deze collectivering heeft in vergelijking met het bestaande stelsel het grote voordeel dat de aanzienlijke kosten van de individuele afwikkeling verdwijnen: de sociale verzekeraars hebben vrijwel geen perceptiekosten meer, terwijl de kosten van de individuele schadeafwikkeling aan de kant van de aansprakelijkheidsverzekeraars ook

wegvallen. Aan de andere kant wordt - anders dan bij afschaffing van het regres zonder meer - bereikt dat de schadeveroorzakers blijven opkomen voor een deel van de kosten van de sociale verzekering.

Persoonlijk blijf ik de onder 4 voorgestelde oplossing prefereren, maar als dat niet bereikbaar is, is hetgeen hier is gezegd een goed alternatief.

6. Op blz. 61, tweede volle alinea, komt de memorie tot de conclusie dat het stelsel van art. 6.3.5.1 "pas enige tijd na de invoering van Boek 6 opnieuw aan de orde zal kunnen komen", want eerst dan is meer inzicht verkregen in de werking van het nieuwe aansprakelijkheidsrecht.

Wanneer is "pas enige tijd na de invoering?" Mijn taxatie is dat dat omstreeks de eeuwwisseling zal zijn. Het nieuwe wetboek zal hopelijk omstreeks 1990 worden ingevoerd. Het nieuwe aansprakelijkheidsrecht zal van toepassing zijn op ongevallen die nadien plaats vinden. Rechterlijke uitspraken in eerste instantie zullen op zijn vroegst enige jaren later worden gedaan; uitspraken van de Hoge Raad over het nieuwe aansprakelijkheidsrecht zullen er naar alle waarschijnlijkheid niet voor het midden van de jaren negentig zijn. Eerst daarna zal in de gedachtengang van de memorie de discussie over de verhaalsrechten kunnen worden voortgezet.

Ik ben van oordeel dat dit perspectief onaanvaardbaar is en dat de Kamer zich hier niet bij neer moet leggen. Ik kan niet inzien dat de wetgever niet nu de discussie over de hiervoor genoemde alternatieve stelsels zou kunnen afronden.

7. Ik stap nu over van de regresrechten van de sociale verzekeraars naar de voorstellen van de Studiegroep Verkeersaansprakelijkheid.

De memorie (blz. 62) deelt mede dat is besloten niet verder te werken aan de voorbereiding van wetsvoorstellen op het terrein van de personenschade ter uitvoering van de voorstellen van de Studiegroep. Als reden wordt aangevoerd dat afschaffing van de regresrechten niet binnen afzienbare tijd mag worden verwacht en dat zonder die afschaffing realisering van de voorstellen van de Studiegroep tot onaanvaardbare verzwaring van de premie voor de motorrijtuigenverzekering zou leiden.

Uit 'wat ik hiervoor heb gezegd vloeit voort dat afschaffing van de regresrechten, als de politieke wil daartoe bij de Kamer aanwezig is, best binnen afzienbare tijd - bijvoorbeeld bij de invoering van het nieuwe BW - te realiseren is. De eerste schakel in de redenering is dus niet houdbaar.

Maar ook los daarvan is de redenering van de memorie zwak en onaanvaardbaar. De Studiegroep Verkeersaansprakelijkheid ging er vanuit dat alle verkeersslachtoffers volledige vergoeding van hun schade zouden moeten krijgen; mede daarom wordt het stelsel zo duur. In mijn bespreking van het rapport in het Nederlands Juristenblad (1978, blz. 693 e.v., i.h.b. nrs. 12 en 16) heb ik betoogd dat dit uitgangspunt onvoldoende onderbouwd en onjuist is. Voor mijn argumentatie verwijs ik korthedshalve naar deze publicatie.

Tegen deze achtergrond gaat het niet aan nu zonder enige verdere toelichting het uitgangspunt van de Studiegroep over te nemen en vervolgens het door haar uitgebrachte rapport in de diepvries te zetten. Op basis van onder meer hetgeen door mij is betoogd, zou kunnen worden onderzocht of er een weliswaar geen volledige vergoeding biedend, maar niettemin voor de slachtoffers aanvaardbaar stelsel van verkeersverzekering tegen een aanvaardbare premie te realiseren is. Ik zie vooralsnog niet in dat zulks in ons land niet zou kunnen, terwijl dat in andere vergelijkbare landen wel kan.

Er kan derhalve best verder worden gewerkt aan vervanging van het bestaande stelsel. Dat zou bepaald ook een goede zaak zijn. In het begin van de zeventiger jaren heb ik samen met anderen een onderzoek onder verkeersslachtoffers gedaan (A.R. Bloembergen en P.J.M. van Wersch, Verkeersslachtoffers en hun schade, Deventer 1973; zie vooral de slotbeschouwing in Hoofdstuk 15). De uitkomst van dat onderzoek was ongunstig voor het toen en ook thans nog bestaande stelsel: de hoofddoelstelling, bescherming van slachtoffers wordt slechts in beperkte mate gerealiseerd (vooral omdat een kwart van de slachtoffers, zij die zelf schuld hebben, helemaal niets krijgen); de wijze waarop het stelsel verder functioneert is onbevredigend; en het stelsel heeft schadelijke neveneffecten. Ik denk dat er aan deze ongunstige situatie nog niet veel veranderd is. De Studiegroep Verkeersaansprakelijkheid heeft haar trouwens ook gesignaleerd en ook in het buitenland is men dikwijls tot overeenkomstige conclusies gekomen (vandaar de wereldwijde discussies over no-faultsystemen). Bij deze stand van zaken is het vooral met het oog op de



positie van de verkeersslachtoffers volstrekt onaanvaardbaar dat de memorie nu het debat over de vervanging van het bestaande stelsel met een paar weinig zeggende zinnetjes tot omstreeks de eeuwwisseling verdaagt. Het komt mij voor dat de Kamer dit niet kan accepteren.

8. Tenslotte nog een enkel woord over de slotopmerking van de memorie over de zaakschade. In verband met de invoering van een stelsel van vereenvoudigde schaderegeling door de assuradeuren in de zeventiger jaren zou er nu "gerede twijfel" bestaan aan de noodzaak tot invoering van een wettelijk systeem als door de Studiegroep is voorgesteld.

Deze losse, niet nader toegelichte opmerking, die uiteraard het kader van art. 6.3.5.1 geheel te buiten gaat, doet merkwaardig aan. Klaarblijkelijk doelt de memorie hier op de overeenkomst omtrent vereenvoudigde schaderegeling (O.V.S.) die in de zeventiger jaren tussen een groot aantal assuradeuren tot stand is gekomen. Maar deze overeenkomst heeft de Studiegroep in haar beschouwingen betrokken en zij is niettemin tot de conclusie gekomen dat er iets moest gebeuren. Waarom kan dat nu opeens betwijfeld worden?

9. Al het vorenstaande kan aldus worden samengevat:

- De Kamer moet zich sterk maken voor afschaffing van de regresrechten van de sociale verzekeraars, tegelijk met de invoering van het nieuwe BW.
- De Kamer moet derhalve de voorgestelde Afdeling 6.3.5. niet aannemen.
- De Kamer moet zich niet neerleggen bij het diepvriezen van de voorstellen van de Studiegroep Verkeersaansprakelijkheid.

10. Ik hoop met het vorenstaande mijn standpunt voldoende te hebben toegelicht. Tot nadere schriftelijke of mondelinge toelichting ben ik uiteraard bereid.

*Wassenaar, november 1985*  
*w.g. A.R. Bloembergen*

### III. Nota naar aanleiding van het eindverslag

#### Artikel 6.3.5.1

(1.1) Voor een goed begrip van het adres van Bloembergen moet worden vooropgesteld dat de wenselijkheid van het op ruime schaal toekennen van regresrechten aan sociale en particuliere verzekeraars en aan de overheid op grond van de VOA reeds lange tijd omstreden is en dat bij het werk aan afdeling 6.3.2, zoals deze bij vaststellingswet is tot stand gekomen, uitgangspunt is geweest dat de daarin opgenomen risicoaansprakelijkheden zich niet laten verenigen met een onbeperkte doorwerking daarvan ook in de regresrechten, doch dat integendeel op zijn minst een substantiële beperking daarvan of een vervanging door een eenvoudiger stelsel overweging verdient.

(1.2) Vooral onder de invloed van de noodzaak tot bezuiniging en de daarmee verband houdende ontwikkelingen ter zake van de herziening van het stelsel van sociale zekerheid, is het echter niet mogelijk gebleken om tegelijk met de inwerkingtreding van Boek 6 ook de onderhavige problematiek definitief op te lossen. Gekozen is daarom voor een interim-regeling die ertoe strekt het vinden van een zodanige oplossing, zodra een situatie is ontstaan waarin hervatting van de pogingen daartoe zin heeft, zo min mogelijk te bemoeilijken.

(1.3) Bloembergen die zich - zoals hij schrijft sedert twintig jaren - een fel voorstander van algehele afschaffing van regresrechten en trouwens ook van aansprakelijkheid heeft betoond, is begrijpelijkwijs door deze gang van zaken teleurgesteld en meent dat er redenen zijn om thans een beslissing op het door hem gewenste punt te forceren.

(1.4) Bij de beoordeling van zijn betoog dat de regresrechten tegelijk met de inwerkingtreding van Boek 6 kunnen worden afgeschaft, is verder van belang dat daarin wel enige cijfers worden vermeld, maar niet wordt aangegeven waarop deze berusten, terwijl ook verder een voorstelling van zaken wordt gegeven die in zijn simpelheid niet met de werkelijkheid overeenstemt.

(1.5) Zo is zonder nadere toelichting niet begrijpelijk dat door het "collectief van potentiële schadeveroorzakers f 1800 aan premie zal zijn betaald, indien de sociale verzekeraar netto f 850 ontvangt". Deze conclusie wordt getrokken uit een verband dat wordt gelegd tussen enerzijds de "kosten" van particuliere aansprakelijkheidsverzekeraars, waarmee kennelijk wordt bedoeld op het totale gefinde premiebedrag, verminderd met de uitkeringen aan degenen jegens wie de verzekerde aansprakelijk was, en anderzijds de kosten van de sociale verzekeraars bij de inning van de hun toekomende regresvorderingen, waarbij wordt uitgegaan van een "waarschijnlijk" percentage van 10 of 20 percent. Bij de werkzaamheden van de werkgroep die de interim-regeling van artikel 6.3.5.1 heeft voorbereid is echter gebleken dat enigszins nauwkeurige cijfermatige gegevens betreffende dergelijke kosten en ook van de maatschappelijke kosten die van de regresvorderingen het gevolg zijn, moeilijk zijn vast te stellen, maar, uitgaande van de toen gemaakte schattingen, lager uitvallen dan in het adres en in een deel van de vaak mede op Amerikaanse gegevens gebaseerde literatuur wordt aangegeven. Zo werden van de zijde van het GAK - waarin de administratie van een aantal bedrijfsverenigingen is samengebracht - de perceptiekosten ter zake van het regres op ongeveer 5% geschat. Daarmee is in overeenstemming dat toen van de afschaffing van de regresrechten ook geen relevante vermindering van de werkgelegenheid werd verwacht.

(1.6) Bij de mededeling dat het bij ongeveer twee derde van de procedures betreffende personenschade om regresacties van sociale verzekeraars gaat, past de aantekening dat hier vermoedelijk gedacht wordt aan de regresacties ter zake van zodanige schade in het verkeer van sociale verzekeraars, overheid en particuliere verzekeraars tezamen.

(1.7) Het adres spreekt verder van een vestzak-broekzak-operatie en betreft dit op het "Nederlandse volk". De bezwaren van een zodanige operatie, bijv. bij de overheid springen in het oog, doch hier wordt kennelijk gedacht aan de vestzak van de een (bijv. de particuliere verzekeraar) en de broekzak van de ander (bijv. een sociale verzekeraar). Ook de voorstelling als zouden de premies voor zodanige verzekeringen door alle Nederlanders gelijkelijk worden gedragen, kan moeilijk worden volgehouden. Evenmin mag in een tijd waarin een op bezuiniging gerichte herziening van het sociale verzekeringsstelsel aan de orde is, die tot vermindering van de uitkeringen en de premies leidt, het belang worden onderschat van de huidige en toekomstige opbrengst van de regresrechten, ook al vormt deze in het geheel van de financiering van de sociale zekerheid slechts een factor van ondergeschikte betekenis. Te bedenken valt daarbij dat het bij bezuinigingen pleegt te gaan om een combinatie van maatregelen, die stuk voor stuk relatief geen grote bedragen opleveren, maar die tezamen het gewenste effect sorteren. In dit licht is een bedrag van 100 miljoen niet gering te achten, ook niet als men het relateert aan de totale "omzet" van de sociale verzekeraars.

(1.8) Ook mag niet licht worden heengelopen over de overweging dat afschaffing van de regresrechten ertoe zou kunnen leiden dat de deelnemers aan het gemotoriseerde verkeer worden ontlast van een deel van de kosten daarvan, doordat zij een belangrijk deel van de gevolgen van de door dat verkeer veroorzaakte schade niet langer behoeven te dragen.

(1.9) Bij dit alles komt dat soms de vraag wordt gesteld in hoeverre een algehele afschaffing van regresrechten - en daarmee van een belangrijk deel van de aansprakelijkheid - maatschappelijk ongewenste gevolgen in de hand zou werken, zoals toenemende onzorgvuldigheid van hen, op wie deze aansprakelijkheid voordien ruste. Bij de discussie over de afschaffing blijft de vrees voor dergelijke gevolgen een zekere rol spelen, waarbij ervan wordt uitgegaan dat ook een aansprakelijkheidsverzekering geen volledige bescherming pleegt te geven tegen alle aanspraken wegens persoonlijke fouten. Overigens worden dergelijke gevolgen door velen ontkend en zijn zij moeilijk aan te tonen.

(1.10) Dit alles leidt tot de conclusie dat de suggestie als zou het hier om een eenvoudig, op korte termijn op te lossen probleem gaan, niet juist is. Daarbij verdient nog opmerking dat de wetgeving waarbij thans de hier bedoelde regresrechten worden toegekend, niet onder mijn departement ressorteert, maar onder mijn ambtgenoten van Sociale Zaken, W.V.C., Binnenlandse Zaken en Defensie.

(2) Inderdaad is een collectivering van het regres, zoals door Bloembergen aangeduid, in theorie mogelijk en aantrekkelijk. Het is echter niet eenvoudig om tot een oplossing in deze trant te komen, nu het hier aan de ene kant gaat om een uiteenlopende groep van risicodragers op het terrein van de sociale verzekering (bedrijfsverenigingen, ziekenfondsen) en van de overheid (de Staat, provincies, gemeenten, en krachtens artikel N11 ABPW ook het ABP) en aan de andere kant om een heterogenere groep van particuliere verzekeraars ten dele van aansprakelijkheid en ten dele van ziektekosten en andere

materiële schaden, soms en in wisselende combinaties bij één maatschappij. Dit brengt mee dat de uitwerking van een figuur als hier bedoeld in de praktijk uiterst gecompliceerd is en moeilijk zonder medewerking van de betrokkenen tot stand kan worden gebracht. Daarbij komt dat ook hier moeilijk is te overzien over welke belangen en bedragen men eigenlijk spreekt, als niet eerst duidelijk is geworden welke invloed de herziening van het sociale verzekeringsstelsel en trouwens ook het nieuwe aansprakelijkheidsrecht van titel 6.3 op deze materie zal hebben. Juist dit aspect is een belangrijk argument geweest om van een definitieve oplossing in deze trant voor het tijdstip van in werking treden van Boek 6 af te zien, terwijl in verband daarmee de werkgroep die de regeling van artikel 6.3.5.1 heeft voorbereid, het ook niet verantwoord heeft geoordeeld om in dit stadium kosten te maken voor hernieuwd cijfermatig onderzoek ter voorbereiding van een dergelijke oplossing.

Bloembergen schijnt overigens zijn voorstel op dit punt uitsluitend te betrekken op de verkeersaansprakelijkheid. Inderdaad ware denkbaar om eerst op dit terrein te beginnen. Ook in dat geval zou de materie dan echter niet tot Boek 6 behoren, maar veeleer het beleids-terrein betreffen van mijn aan het slot van punt 1b (punt 1.10, red. BW-krant) vermelde ambtgenoten.

#### IV. Het einde van het verhaal

##### 1. Algemeen

Ik zal mij in dit verhaal dat nu eenmaal niet veel meer dan een naschrift beoogt te zijn, goeddeels beperken tot een reactie op de Nota. Maar de lezer dient te beseffen dat er over de afschaffing van het regres meer te zeggen valt en ook gezegd is dan er in mijn Adres (waarbij ik overigens volledig persisteer) en de Nota staat. Zie o.m. de literatuur, vermeld in Onrechtmatige Daad II (De Groot) nr. 399, die men moet zien tegen de achtergrond van de literatuur over de afschaffing van de (verkeers-)aansprakelijkheid in het algemeen (een beknopte literatuur opgave daarover is te vinden in Onrechtmatige Daad V (Bouman) nr. 287, maar liefhebbers kunnen bij mij thuis terecht voor een meter boekenplank).

Ik zei: *goeddeels* beperken. Ik heb er behoefte aan de afschaffing hier en daar in een wat wijder kader te plaatsen (met name nr. 2), dat wellicht juist voor politieke beslissers van belang kan zijn.

Ik merk voorts nog op dat ik mij eerst zal beperken tot het verhaalsrecht van de sociale verzekeraars. Over het verhaalsrecht van de overheid voor ambtenaren, dat wat eigen aspecten vertoont, zeg ik in nr. 8 nog iets.

## 2. Deregulering

Dit kabinet heeft, evenals de vorige, de mond vol van deregulering. In iedere Memorie van Toelichting vindt men - haast even plichtmatig als het m/v in advertenties - een dereguleringstoets. Laat ik die hier ook eens aanleggen, dit in de gedachte dat niet alleen nieuwe, maar ook bestaande regelgeving en speciaal die waarvan de naleving onevenredige kosten met zich brengt, aandacht moet krijgen (vergelijk J.M. Polak, NJB 1987, blz. 8).

Het valt direct op dat het bevroingsstelsel van Afdeling 6.3.5 ons recht en daarmee de afwikkeling van schades alleen maar ingewikkelder maakt. Grofweg gezegd komt het erop neer dat bij iedere letsel- en overlijdensschade - en dat zijn er nogal wat - in beginsel twee regimes gelden: de slachtoffers en hun nabestaanden mogen zich op alle artikelen van titel 6.3 beroepen, maar ten aanzien van de sociale verzekeraar blijven een aantal artikelen en bepaald niet de onbelangrijkste buiten toepassing, hetgeen in feite betekent dat zij moeten terugvallen op de schuldaansprakelijkheid van art. 6.3.1.1. Het is evident dat er aldus meer regels zijn dan onder het oude recht en dat de toepassing van die regels ingewikkelder is geworden.

Maar we moeten niet in de eerste plaats vergelijken met het oude recht, maar vooral met het door mij voorgestane stelsel van afschaffing van het regres. Opnieuw is dan evident dat de dereguleringsstoets te mijnen gunste uitvalt. Als men bedenkt dat er bij de overgrote meerderheid van de letselschades wel een of meer sociale verzekeraars in het spel zijn (met name een ziekenfonds en een bedrijfsvereniging) en dat hun claims dan naast de claims van het slachtoffer moeten worden afgewerkt, is de eenvoud van mijn stelsel, waarin alleen het slachtoffer overblijft, wel heel opvallend. Ik praat dan niet eens over alle rechtsbreinbrekers die het regresrecht heeft gecreëerd en die art. 6.3.5.1 naar alle waarschijnlijkheid zal creëren (kijk maar eens naar de formulering) en het kostenaspect bewaar ik tot nr. 5. Kortom, ik doorsta de dereguleringstoets met glans, afdeling 6.3.5 komt er niet door.

## 3. Eenvoud

In de Nota (1.10) lees ik dat de "suggestie als zou het hier om een

eenvoudig, op korte termijn op te lossen probleem gaan, niet juist is". Tegen de achtergrond van hetgeen hiervoor in nr. 2 is gezegd, doet deze opmerking direct al merkwaardig aan: degene die een gecompliceerd stelsel nog gecompliceerder maakt, gaat in de aanval tegen degene die een eenvoudiger stelsel bepleit. Maar die opmerking is ook volmaakt onjuist. Dat vloeit voort uit wat ik hierna onder 4 e.v. betogen ga, maar ik wil er vooraf nog dit over zeggen.

Wetgevings-technisch is de afschaffing van het regres een uitermate eenvoudige zaak. Het komt neer op schrapping van de Hoofdstukken over De invloed van de verzekering op het burgerlijk recht in de Ziektewet, WAO en Ziekenfondswet. Minister Veldkamp had destijds minder dan een halve bladzijde nodig om die volte-face toe te lichten; zie Bongers, Preadvies NJV 1967, blz. 224. Die schrapping zou een plaats kunnen vinden in het Achtste gedeelte van de Invoeringswet; het zal de Regeringscommissaris weinig moeite kosten er een toelichting bij te schrijven en zonodig een overgangsbepaling te maken. Daarnaast zou bij de invoering van titel 7.17 (verzekering) bekeken kunnen worden of ook het regresrecht van particuliere verzekeraars voor zover het betrekking heeft op letselschades, in het bijzonder dat van ziektekostenverzekeraars, afgeschaft moet worden.

En financieel-economisch is het mijns inziens, wanneer men niet overgaat tot een collectivering van het regres (waarover hierna onder 7 meer), ook betrekkelijk simpel. Men zal enerzijds de premies van de betrokken sociale verzekeringen wellicht iets moeten bijstellen, maar dat is zo weinig (zie mijn Adres nr. 4) dat het zonder enige moeite in de jaarlijkse bijstellingsoperatie kan worden meegenomen. Anderzijds zullen de aansprakelijkheidsverzekeraars hun premies iets kunnen verlagen, maar ook zij plegen jaarlijks hun tarieven bij te stellen.

Bij dit alles is mij bekend dat, zoals de Nota (1.10) opmerkt, de sociale verzekeringswetten niet onder het Departement van Justitie ressorteren. Maar de Invoeringswetgeving beweegt zich wel meer op andermans terrein. Doet trouwens ook Afdeling 6.3.5 dat niet?

#### 4. Vestzak-broekzak

4.1 In mijn Adres (nr. 2) heb ik als hoofdargument naar voren gebracht dat het regres een kostbare zaak is die bovendien goeddeels neerkomt op een vestzak-broekzak operatie. Ik zie de beide componenten van dit argument achtereenvolgens.

Ik heb aangegeven waarom het regres goeddeels - niet helemaal - een vestzak-broekzak operatie is. Het regres heeft, als het goed is, aan de ene kant tot gevolg dat de premies voor de sociale verzekeringen een tikkeltje lager kunnen zijn; aan de andere kant leidt het tot een kleine verhoging van de premies voor de aansprakelijkheidsverzekeringen (want regres is in feite regres op een assuradeur). Wie zijn de mensen die door de verlaging en verhoging worden geraakt? Enerzijds de werkgevers en werknemers die de premies voor de sociale verzekeringen opbrengen en anderzijds de particulieren en bedrijven die aansprakelijkheidsverzekeringen hebben afgesloten. Nu zowel de sociale verzekeringen als de aansprakelijkheidsverzekeringen wijd verspreid zijn, zal duidelijk zijn dat het hier goeddeels om dezelfde personen en bedrijven gaat en dat regres dus inderdaad goeddeels een vestzak-broekzak operatie is. Op dit "goeddeels" kom ik straks terug.

Van dit argument maakt de Nota (1.7) een karikatuur: "Hier wordt kennelijk gedacht aan de vestzak van de een (bijv. een particuliere verzekeraar) en de broekzak van de ander (bijv. een sociale verzekeraar)". Tja, als je op deze manier de argumenten van je gesprekspartner voor de lachspiegel houdt, heb je makkelijk spel. De opsteller van de Nota ziet niet en wil kennelijk niet zien, dat het om de vestzak en broekzak van dezelfde persoon gaat, zoals trouwens ook in de beeldspraak vestzak-broekzak operatie ligt besloten. Het zijn immers dezelfde personen en bedrijven die de WA-premies en sociale premies betalen.

4.2. Nu nog iets over het "goeddeels". In de sfeer van de bedrijven is het vrij duidelijk dat premieverhogingen en verlagingen bij dezelfde terecht komen. Bij afschaffing van het regres worden de sociale premies een fractie hoger en de WA-premies (bedrijfsaansprakelijkheidsverzekering, WAM-verzekering) een (grotere) fractie lager. Per bedrijf zullen hier variaties optreden, omdat het ene bedrijf relatief veel werknemers heeft en het andere bedrijf relatief veel aansprakelijkheidsrisico loopt (bv. door een groter wagenpark), maar het gaat hier om ruwheden die we, mede gelet op de grote kostenbesparing (zie onder 5), op de koop moeten nemen.

Voor zover particulieren onder de sociale verzekeringen vallen, geldt hetzelfde: enerzijds iets hogere sociale premies, anderzijds iets lagere aansprakelijkheidspremies. Voor de particulieren die niet onder

de sociale verzekeringen vallen ligt het iets gecompliceerder. De grootste groep vormen hier waarschijnlijk de bejaarden<sup>1)</sup>. Voor zover zij onder de ziekenfondsverzekeringen vallen - veruit het grootste deel - geldt wat dat betreft weer hetzelfde verhaal: tegenover een fractionele verhoging van de ziekenfondspremie staat een verlaging van de WAM-premie (voor zover zij een motorrijtuig bezitten) en de premie van de Algemene aansprakelijkheidsverzekeringen. Een verhoging van de premie voor Ziektewet en WAO raakt hen niet meer, want zij vallen niet onder deze wetten. Maar bij een stelselwijziging als door mij voorgesteld geldt voor degenen die in de toekomst bejaard zullen worden wel, dat zij in het verleden de hogere premies hebben gedragen.

## 5. Kosten

5.1 Nu de tweede component van mijn hoofdargument: regres is een uitermate kostbare zaak.

De nota (1.5) begint hier met een opmerking die me bijzonder bitter heeft gestemd: van belang is dat in het Adres "wel enige cijfers worden vermeld, maar niet wordt aangegeven waarop deze berusten". Deze opmerking stemt me in de eerste plaats bitter, omdat ik in mijn Adres - teneinde zwaar belaste kamerleden niet te belasten met een notenapparaat - heb volstaan met een algemene verwijzing naar de literatuur en de eigen publicaties, waarin de nodige onderbouwing was te vinden. Had de Regeringscommissaris - met zijn staf en de voortreffelijke documentalist van Justitie - de onderbouwing niet kunnen vinden? En was - daargelaten andere persoonlijke contacten - één telefoontje naar de adressant niet voldoende geweest? Vervolgens verbittert deze opmerking mij, omdat ik een van de weinigen in dit land ben geweest die hebben gepoogd kwantitatieve gegevens over de werking van aansprakelijkheidssystemen op tafel te krijgen; en dan te moeten horen dat je niet onderbouwt. En tenslotte is mijn bittere stemming bij verdere lezing van de Nota verergerd. In

---

1) Daarnaast zijn er de zelfstandigen. Korthedshalve werk ik niet uit wat mijn stelsel voor hen betekent. Die betekenis hangt af van een eventuele doortrekking van mijn stelsel naar de particuliere ziektekosten- en loondervingsverzekeringen.



nr. 1.5 wordt zonder enige onderbouwing gezegd dat bij de voorbereiding van art. 6.3.5.1 is "gebleken" dat de kosten "lager uitvallen dan in het Adres (...) wordt aangegeven" en wordt vervolgens opnieuw zonder enige onderbouwing een beroep gedaan op een schatting van de perceptiekosten door het GAK op 5%. De adressant, een vrije tijdsschrijver zonder enige apparaat achter zich, moet onderbouwen, maar de Minister met zijn enorme staf behoeft dat kennelijk niet. Zo iets heet tegenwoordig, als ik mij niet vergis, de arrogantie van de macht. Maar nu terzake, zijnde de onderbouwing. Vooraf teken ik aan dat het om twee componenten gaat: de kosten aan de kant van de aansprakelijkheidsverzekeraars en de perceptiekosten van de sociale verzekeraars.

5.2 In mijn Adres (onder 2) ging ik ervan uit dat aan de kant van de aansprakelijkheidsverzekeraar de kosten over het algemeen 35 à 40 procent bedragen van het bedrag dat hij als premie van de verzekerde ontvangt<sup>2)</sup>. Dit uitgangspunt berust op een studie van mijn oud-medewerker J.P.M. van Wersch, die met een naschrift van G. Walstra is verschenen in Verzekeringsarchief 1971, blz. 74 e.v.<sup>3)</sup>. Ik noem het naschrift omdat Walstra, een bekende figuur uit de verzekeringswereld<sup>4)</sup> - een wereld waaruit men juist oppositie zou verwachten -, in zijn naschrift tot de slotsom komt dat cijfers van Van Wersch juist zijn ("De cijfers zijn juist gehanteerd en afgezien van wellicht enkele details kunnen deze als basis voor iedere discussie dienen"). Me dunkt dat ik onder deze omstandigheden de cijfers van Van Wersch tot uitgangspunt mag nemen en dat de argumentatielast van het tegendeel op mijn opponenten rust.

---

2) Hier kan op twee manieren hetzelfde worden gezegd. Men kan de uitvoeringskosten uitdrukken in een percentage van het totale bedrag dat de aansprakelijkheidsverzekeraar als premie ontvangt (aldus het Adres); men kan ook de uitvoeringskosten uitdrukken in een percentage van het bedrag dat aan schade wordt uitgekeerd (aldus Van Wersch, die bovendien de perceptiekosten van de benadeelden tot de uitvoeringskosten rekent). Het is evident dat het laatste percentage veel hoger uitkomt dan het eerste.

3) Aanzetten voor een berekening zijn al te vinden in mijn oratie Naar een nieuw ongevalrecht, Leiden 1965, blz. 18 e.v. en mijn Preadvies NJV 1967, nr. 25.

4) Drs. G. Walstra is thans plaatsvervangend voorzitter van de Raad van Bestuur van Delta Lloyd.

Laat ik één mogelijke tegenwerping bespreken. Men zou kunnen zeggen dat de cijfers van Van Wersch oud zijn en dat zij alleen op de motorrijtuigenverzekering betrekking hebben. Ik antwoord daarop dat ik geen redenen zie waarom de cijfers nu of bij andere verzekeringen fundamenteel anders zouden liggen. Trouwens, zoals steeds in de wetenschap, staat het een ieder vrij de berekeningen van Van Wersch, die berusten op gepubliceerde cijfers, te falsifiëren.

Bij de berekening teken ik nog dit aan. Van Wersch berekent de uitvoeringskosten op 71 percent van de netto-uitkeringen. Dat betekent bij een uitkeringen van 1000 gulden 700 gulden kosten (waaronder 5% incassokosten van de schadelijders) worden gemaakt en dat derhalve hiervoor 1700 gulden premie moet worden betaald. Ik kwam tot een wat hoger kostenbedrag, omdat ik enerzijds de incassokosten - waarover straks nader - en anderzijds ook de kosten van de verzekeraars hoger taxeerde. Dit laatste deed ik omdat Van Wersch de hele motorrijtuigenverzekeringen - WA en casco - in zijn berekening betrok, terwijl aannemelijk is dat de WA-verzekering, waar het bij het regres uitsluitend om gaat, relatief duur is.

5.3 Nu de door de sociale verzekeraars bij de incasso van de schadeverzekeraars gemaakte perceptiekosten, die ik op 10 à 20 percent stelde. Daartegenover stelt de Nota een schatting van het GAK van 5 percent. Die schatting zegt mij niets, zolang ik niet weet welke kostenposten het GAK hierin heeft opgenomen.

Ik kan mijn schatting ook niet keihard maken, maar er zijn toch wel enige gegevens die erop wijzen dat de perceptiekosten waarschijnlijk tenminste 10 percent belopen. Vooreerst is dit een vrij gebruikelijk incassotarif dat vermoedelijk een redelijke benadering van de kosten geeft. Voorts wijst het door Van Wersch en mij gedane onderzoek onder verkeersslachtoffers ook in deze richting<sup>5)</sup>. En tenslotte wijs ik op de cijfers die de Nota verderop (punt 5, blz. 14) presenteert over het Bureau Schadeafwikkeling van de Staat. Zie ik goed,

---

5) A.R. Bloembergen en P.J.M. van Wersch, Verkeersslachtoffers en hun schade, Deventer 1973, i.h.b. nr. 10.8 en 14.31. Het berekende percentage is daar wat lager, maar men moet bedenken dat het om een incasso voor natuurlijke personen ging, die zelf geen apparaatskosten hebben. Vergelijk ook de schatting van Van Wersch, VA 1971, blz. 77 e.v.

dan staat tegenover een totale "omzet" van ongeveer 20 miljoen een kostenbedrag van 2.7 miljoen. Dat tendeert naar de 15 en niet naar de 5 percent.

5.4 Overigens doet het er niet zo veel toe hoe de cijfers precies liggen. Als we de uitvoeringskosten van de aansprakelijkheidsverzekeraars voorzichtig op 60 percent van de uitgekeerde bedragen stellen en de perceptiekosten op 10 percent, staat tegenover een netto regres van 90 miljoen nog altijd een kostenbedrag in de orde van grootte van ongeveer 70 miljoen. En dit dient dan om een geldstroom in stand te houden die goeddeels van vestzak naar broekzak (van dezelfde personen en bedrijven!) gaat.

In dit verband doet het wonderlijk aan dat de Nota (1.7) de bezuiniging ten tonele voert. Het is als een prostituée die zich op haar sociale taak beroept. Uit alles wat ik heb gezegd vloeit immers voort dat juist de afschaffing van het regres tot een bezuiniging voert, die er waarschijnlijk per saldo toe leidt dat niemand er slechter van behoeft te worden.

## 6. Kosten toerekening; preventie

6.1 De Nota (1.8, 1.9) stipt nog een tweetal argumenten (of zijn het rookgordijntjes?) aan die tegen afschaffing van het regres zouden kunnen pleiten. Ik zou er kort over willen zijn èn omdat ik dit naschrift niet nog langer wil maken èn omdat ik er in het verleden - ook in het bredere kader van de afschaffing van de aansprakelijkheid - al vrij veel over heb geschreven<sup>6)</sup> en toen de argumenten te licht heb bevonden.

6.2 Eerst doet de Nota een beroep op wat in het debat over no-fault-systemen heet: motoring should pay its way of - meer algemeen - schade veroorzakende activiteiten behoren op te komen voor de door hen teweeggebrachte schade. Het beginsel zelf is zeer om-

---

6) O.m. Dissertatie nrs. 251 en 253, Naar een nieuw ongevallenrecht, blz. 11 e.v., Preadvies NJV 1967, nr. 23 e.v., NJB 1973, blz. 965 e.v. en NJB 1978, blz. 698 e.v. Ter plaatse zijn ook literatuurverwijzingen te vinden.

streden en de uitwerking is buitengewoon moeilijk. Reeds daarom is het beroep op dit beginsel zwak. Ten aanzien van het regres waarover we het hier hebben, komen er nog enige dingen bij die ik kort aanstip:

- Doorzetting van dit beginsel past niet in ons stelsel van sociale verzekeringen. Premies en uitkeringen zijn volstrekt losgekoppeld van de oorzaak van de schade. Toerekening van kosten aan welke gevaarlijke activiteit dan ook past niet in dit stelsel. Zou men die weg opgaan, dan zou men ook moeten toerekenen aan andere gevaarlijke activiteiten, zoals de sportwereld, de producenten en gebruikers van alcohol en tabak en de beoefenaren van gevaarlijke beroepen.
- Tegen de achtergrond van dit beginsel is de bevroezingsoperatie van afdeling 6.3.5 ook niet begrijpelijk: de nieuwe risico-aansprakelijkheden zouden immers de kostentoerekening juist beter tot hun recht doen komen.
- Als men het beginsel al zou willen laten doorwerken, is het regres op individuele basis daarvoor een uiterst kostbare en daarom onaantrekkelijke methode. Collectivering van het regres is dan aangewezen. Daarover zeg ik straks (onder 7) nog iets.

6.3 Het beroep op het preventie-argument (Nota 1.9) maakt helemaal geen indruk. We weten zo langzamerhand dat de preventieve werking van aansprakelijkheidssystemen sowieso al gering is. Bij afschaffing van het regres blijft er, zo zulks al nodig zou zijn, voor potentiële schadeveroorzakers nog genoeg preventie over via het resterende aansprakelijkheidssysteem. Er dreigt immers nog een aansprakelijkheid voor zaakschade en voor niet gedekte persoonlijke schade (met name extra-inkomensschade en ideële schade).

## 7. Collectivering van het regres

De Nota (nr. 2) zegt dat collectivering van het regres "in theorie mogelijk en aantrekkelijk is". Bij de aantrekkelijkheid zet ik een groot vraagteken. Het gecollectiveerde regres doet eigenlijk alleen maar dienst om de kosten van ongevallen toe te rekenen aan schadeveroorzakers. Ik heb hiervoor (6.2) gezegd dat een dergelijke toerekening slecht past in ons stelsel van sociale verzekering, terwijl zij bovendien goeddeels een vestzak-broekzak-operatie is. In mijn Adres

(nr. 5) heb ik deze collectivering dan ook duidelijk als een subsidiaire optie gepresenteerd. Maar die optie is wel aanzienlijk beter dan het huidige, in afdeling 6.3.5 bestendigde regres op individuele basis.

Met het oog op het subsidiaire karakter zal ik kort zijn over de uitwerking van mijn gedachte. Ook hier maakt de Nota de zaken weer aanzienlijker gecompliceerder dan zij in werkelijkheid zijn. Op het terrein van de sociale verzekeringen - dus buiten de VOA - gaat het niet om "een uiteenlopende groep van risicodragers": de van werkgevers en werknemers ontvangen sociale premies worden gekanaliseerd naar de instanties die uiteindelijk de uitkeringen en verstrekkingen verzorgen; ergens op dit kanaal zou de van de aansprakelijkheidsverzekeraars komende geldstroom van het collectieve regres kunnen worden aangesloten, zodat er niet aan ieder ziekenfonds of bedrijfsvereniging apart behoeft te worden betaald. Hoe het aan de kant van de motorrijtuigenverzekeraars zou moeten, heb ik mijn Adres (nr. 5) aangegeven. Bij andere aansprakelijkheidsverzekeraars zou op eenzelfde stramien kunnen worden gebouwd. Met de verzekering van ziektekosten en andere materiële schade - in de Nota genoemd - hebben we vooralsnog niet te maken. Kortom, het is allemaal minder gecompliceerd dan de Nota suggereert, al wil ik niet ontkennen dat de uitwerking van mijn gedachte technisch moeilijker is dan een afschaffing van het regres zonder meer.

## 8. VOA

Ik sprak tot dusverre alleen over de sociale verzekeringen en niet over de Verhaalswet Ongevallen Ambtenaren<sup>7)</sup>. Veel van hetgeen ik hier en in mijn Adres heb gezegd, is zonder meer van toepassing op het verhaalsrecht van de overheid. Maar op enkele punten is dat anders: zo is de collectivering van het regres vermoedelijk moeilijker, omdat het gezelschap overheidslichamen niet homo- maar heterogeen is. Het zou te ver voeren dit uit te werken.

---

7) De Algemene Burgerlijke Pensioenwet en het verhaal van pensioenen laat ik rusten.

Aan de andere kant is er juist hier een sterk extra-argument voor afschaffing van het verhaal zonder meer. Het gaat bij de VOA vooral om verhaal van doorbetaald salaris. Een anomalie is en blijft hier dat de werkgever in de particuliere sfeer geen verhaal heeft voor doorbetaald loon en de overheid wel<sup>8)</sup>. Aanvankelijk was in het voorgestelde art. 6.1.9.11a aan de werkgever een dergelijk verhaal gegeven, maar in het kader van bevroezingsoperatie is dat later weer ingeslikt<sup>9)</sup>. De ongelukkige anomalie blijft dus. Maar door de VOA en daarmee het regres af te schaffen, zou zij verdwijnen. Dat is dan een extra-argument voor afschaffing. Trouwens juist het bestaan van die anomalie laat zien dat er zonder regresrecht uitstekend te leven valt: zelfs het actieve Genootschap van Bedrijfsjuristen heeft bij mijn weten geen kik gegeven toen er eerst wel en vervolgens weer geen verhaal voor de particuliere werkgever was.

## 9. Afronding

9.1 De slotsom moet zijn dat het door mij besproken gedeelte van de Nota beneden de maat is gebleven. Mijn teleurstelling waarover de Nota (1.3) rept, is er dus inderdaad, maar om andere redenen dan de Nota meent. Kennelijk heeft het Kamerlid Van den Burg het gebrek aan niveau van de Nota ook doorzien. Hij heeft tenminste, toen de mondelinge behandeling van het vijfde gedeelte van de Invoeringswet nog nabij leek, een amendement ingediend (17.541, nr. 17), waarin hij een nieuw art. 6.3.5.2 voorstelt, dat als volgt luidt:

"Het vorige artikel vervalt drie jaren na het in werking treden daarvan, tenzij voordien een wetsvoorstel, houdende een definitieve regeling betreffende de afschaffing of beperking van verhaal en subrogatie als in dat artikel bedoeld mede met betrekking tot de aansprakelijkheid voor schade in het verkeer, bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal is ingediend, dan wel een wetsvoorstel

- 
- 8) Zie hierover uitvoeriger mijn dissertatie nrs. 204 en 213 en voorts mijn bijdrage over het nieuwe art. 6.1.9.11a in NJB 1982, blz. 1078 e.v., i.h.b. blz. 1080. Aantekening verdient dat het bij de particuliere werkgever vooral gaat om bovenwettelijke uitkeringen, die overigens door de recente operaties in de sfeer van de sociale verzekeringen belangrijker zijn geworden.
- 9) Invoeringswet vijfde gedeelte, Tweede Kamer, vergaderjaar 1983-1984, 17541, nr. 6.

houdende een verlenging van geldigheidsduur van het vorige artikel voor een tijd van niet langer dan drie jaren".

De korte toelichting zegt dat het voorgestelde art. 6.3.5.1 "tot sunset-wetgeving" maakt. Voorts wordt aangekondigd dat de C.D.A.-fractie in een motie op korte termijn van de regering een notitie zal vragen om ons vraagstuk te bespreken.

9.2 Natuurgelijk ben ik Van den Burg zeer erkentelijk dat hij mijn denkbelden in politieke daden heeft vertaald. En ik heb alle begrip voor de vorm van de vertaling. Waarschijnlijk is er op dit moment politiek niets meer mogelijk.

Van den Burg zal het mij hopelijk niet euvel duiden als ik de kanttekening plaats dat ik met name wat betreft het amendement toch niet voldaan ben. In mijn Adres (nr. 6) heb ik al te kennen gegeven dat een uitstel tot de eeuwwisseling voor mij moeilijk aanvaardbaar is (al zou het aldus voor mij persoonlijk wel echte "sunset"-wetgeving worden, want tegen die tijd ben ik waarschijnlijk aan het eind van mijn juridische leven). Een eenvoudig rekensommetje leert dat in het amendement een dergelijk uitstel besloten ligt: vijf jaar tot de invoering van het nieuwe BW en dan drie plus drie jaar (want men behoeft geen profeet te zijn om te voorspellen dat er een wetsvoorstel komt als bedoeld in het slot van het artikel).

9.3 De aangekondigde motie ter verkrijging van een notitie van de Regering op korte termijn spreekt mij dan ook meer aan. Vooreerst uiteraard vanwege de korte termijn. Maar ook omdat met een verzoek aan de Regering de zaak wordt uitgetild boven het klaarblijkelijk te enge kader van de nieuwe BW-club. Zoals ik in mijn Adres (met name nr. 3) al heb aangeduid, zal het dan wel zaak zijn dat de Regering niet gaat varen op het kompas van de hoofdrolspelers in het regres-systeem, want door een afschaffing zijn zij niet rechtstreeks gebaat<sup>10)</sup>. De Regering zal vooral moeten letten op boven deze deel-

---

10) Dit betekent eventueel ook: niet opvolgen van het recente advies van de Sociale Verzekeringsraad. Wat dat betreft is er een precedent (zij het in de verkeerde richting); in de zestiger jaren is het regres in de WAO opgenomen ondanks een advies van de meerder-  
(vervolg noot)

belangen uitstijgende aspecten van het algemeen belang, waarbij ik met name denk aan de maatschappelijke verspilling die inherent is aan een geïndividualiseerd regres.

*Wassenaar, december 1986*

---

(vervolg noot)

heid van de Raad in andere zin. Zie hierover mijn dissertatie nr. 247.